

## MERCADOS INSTITUCIONAIS PÚBLICOS DE ALIMENTOS

Volmir Ribeiro do Amaral  
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI)

Tiago Reginaldo Zagonel  
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI)

David Basso  
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI)

### RESUMO

Este estudo sobre os mercados institucionais públicos de alimentos tem como propósito conhecer melhor este mercado em expansão nos últimos anos no Brasil, evidenciando sua natureza, funcionalidade, potenciais e limites. Além de delinear conceitualmente os mercados institucionais públicos de alimentos, o presente estudo evidencia algumas dificuldades e desafios com relação à inserção da agricultura familiar neste mercado. Também é analisado o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar, onde se procura dimensionar esses dois canais de comercialização, estruturados há mais tempo e que integram os mercados institucionais. O estudo conclui que a agricultura familiar pode se inserir cada vez mais nos mercados institucionais públicos de alimentos, porém com o cuidado necessário de não se tornar dependente dos mesmos. Acredita-se que a agricultura familiar não deva abandonar os espaços de comercialização que a viabilizaram até aqui e aproveitar os mercados institucionais como um meio de impulsão para atingir novos patamares de organização e comercialização, dentre eles, avançar na formalização da produção e na sua inserção definitiva também nos mercados convencionais.

**Palavras-Chave:** Mercados Institucionais Públicos de Alimentos; Agricultura Familiar; Políticas Públicas.

### 1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo fazer uma aproximação inicial a temática dos mercados institucionais públicos de alimentos, mercado este que se encontra atualmente em processo de expansão no Brasil. De modo mais específico, procura evidenciar como este mercado pode se constituir num espaço interessante de comercialização aos produtos da agricultura familiar.

A experiência de inserção da agricultura familiar brasileira nos mercados institucionais é relativamente recente no País. As primeiras experiências foram localizadas,<sup>1</sup> viabilizadas por gestores estaduais e municipais interessados em apoiar a agricultura familiar e a produção local de alimentos, porém, em geral, a ocorrência das mesmas foram descontínuas no tempo (VOGT, 2009).

O texto está dividido em quatro partes: na primeira, faz-se uma aproximação inicial ao conceito de mercados institucionais, onde se procura evidenciar algumas características desse mercado, como está estruturado atualmente no Brasil e quais segmentos - fornecedores, compradores e consumidores - estão diretamente envolvidos. Na segunda, elencam-se alguns aspectos positivos deste mercado e também fatores limitantes e desafios que o envolvem. Na terceira, apresenta-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), caracterizando-os e dimensionando tais mercados. Por fim, destacam-se algumas considerações finais sobre o tema.

## **2. UMA APROXIMAÇÃO INICIAL AOS MERCADOS INSTITUCIONAIS PÚBLICOS DE ALIMENTOS**

No presente artigo utilizar-se-á o termo Mercado Institucional Público de Alimentos (Mipas) sem opor-se a definições trazidas por outros autores, como “Mercado Institucional de Alimentos (MIA)”, “compras governamentais” ou “compras públicas”, por entender que, mesmo aparecendo sob diferentes terminologias, assemelham-se muito ao que ora propomos como Mipas.

Conforme Maciel (2008), esse mercado envolve a compra de alimentos em processos contínuos ou esporádicos,<sup>2</sup> realizada de forma centralizada ou descentralizada, em âmbito municipal, estadual e federal, onde o poder público, através de seus gestores, se constitui como o agente comprador e visa atender demandas por alimentos dos diversos

---

<sup>1</sup> Mais informações sobre alguns locais que foram pioneiros na aquisição de alimentos diretamente dos agricultores podem ser obtidos em Maluf e Paulics (2000), Castro (2001), Emater/RS-Ascar; Fetag/RS; Prefeituras Municipais dos Vales dos Sinos e Paranhana/Encosta Superior da Serra (2006) e Vogt (2009).

<sup>2</sup> Maciel (2008) exemplifica como **aquisições contínuas** as compras realizadas para a alimentação escolar, casas prisionais, forças armadas e hospitais e como **aquisições esporádicas** aquelas voltadas ao atendimento de emergências (como em calamidades públicas), à formação de estoques e a políticas de garantia de preços e comercialização. O autor considera o mercado institucional de alimentos no Brasil diverso, complexo e com informações bastante dispersas, razão pelas quais concentra sua pesquisa nos mercados locais contínuos.

entes públicos. Neste sentido, este é um mercado ligado especificamente a instituições (pessoas jurídicas) com finalidade pública.<sup>3</sup>

Conforme Villa Real (2011, p. 58), este é um mercado que “engloba as compras governamentais de alimentos para serem utilizados em programas e organismos públicos, tais como alimentação escolar, hospitais, presídios, entre outros”. Aquisições realizadas através de prefeituras, restaurantes de universidades públicas, forças armadas, compras para ações emergenciais ou para fins de doação a populações vulneráveis ou ainda para a formação de estoque, também compõem o espectro dos Mipás.

Segundo Silva et al. (2014), os mercados institucionais surgem como uma forma do Estado proteger, de alguma forma, as populações excluídas, tanto as que não têm acesso aos alimentos necessários, como as que têm dificuldades em colocar seus produtos alimentícios no mercado. Nessa perspectiva, os mercados institucionais passam a ter um duplo propósito, por um lado, suprir com alimentos populações vulneráveis e, por outro, auxiliar no escoamento de determinados produtos agrícolas.

Para Maciel (2008), nos mercados institucionais as relações clássicas de mercado (oferta-procura e maximização dos lucros) são substituídas por uma espécie de “cooperação interinstitucional”, onde fornecedores, compradores e consumidores se articulam tendo como base o diálogo e o planejamento prévios. Mesmo que as referências de fixação de preços, quantitativos de compra e qualidade requerida sejam estabelecidas por normas e parâmetros específicos, isso não necessariamente elimina por completo as relações de negociação e de apoio mútuo presentes, muitas vezes, em tais processos.

Nas transações em si, realizadas no âmbito dos Mipás, não se objetiva lucro. Os principais custos envolvidos nestes processos são com a aquisição dos alimentos e, eventualmente, de algum transporte e armazenamento, operações estas previamente planejadas e dimensionadas.

A formação da demanda nos Mipás advém dos entes públicos e, como tal, seu dimensionamento depende, dentre outros aspectos, da decisão dos gestores públicos em priorizá-los e da disponibilidade orçamentário-financeira do órgão demandante. Mesmo assim, sempre haverá limitações quanto ao volume de aquisições e, em consequência, do

---

<sup>3</sup> Existem instituições de natureza jurídica privada com finalidade privada (privada-privada); instituições de natureza jurídica pública com finalidade pública (pública-pública) e instituições de natureza jurídica privada com finalidade pública (privada-pública). Neste artigo não se fará uma distinção quanto à finalidade, caráter ou natureza jurídica dessas instituições.

número de beneficiários, pois na administração pública os recursos financeiros são limitados.

Num cenário como este de limitações, sobressaem-se os fornecedores, em geral, mais articulados ou os que melhor dominam as regras burocráticas deste mercado (MACIEL, 2008). Daí a importância de cada vez mais se ampliar os processos de capacitação aos potenciais fornecedores que, no caso brasileiro, estão ligados a agricultura familiar, em razão da sua vocação à produção de alimentos.

Referindo-se a mercados e agricultura familiar, Wilkinson (2008) identifica quatro formas tradicionais de acesso aos mercados: (1) acesso direto pelos agricultores, em geral, a mercados locais e informais; (2) intermediado por atravessadores; (3) através de integração com a agroindústria; e (4) através das compras realizadas pelo poder público. O autor considera que o acesso direto aos mercados locais vem sendo limitado, haja vista as exigências atuais de formalização e inspeção oficial desses produtos. Quanto ao atravessador, sua presença persiste, mas vem perdendo espaço para os supermercados.<sup>4</sup> A integração à agroindústria continua como uma possibilidade, mas exige cada vez mais escala de produção e qualidade. No quadro 1 apresenta-se uma síntese dos principais tipos de mercados para a agricultura familiar.

Quadro 1. Tipologia de mercados para a agricultura familiar

Mercado	Perfil	Desafios
<i>Commodities</i>	Velhos e novos mercados locais e à distância	Padronização, legislação, qualidade mínima e escala
Especialidades	Discriminado por grau de associação com localidade/tradição	Concorrência de novos entrantes
Orgânicos	Grau de associação com saúde e/ou a um modo específico de produção	Certificação, escala, pesquisa
Artesanais	Denominação de origem ou não	Qualidade, normas técnicas, autenticidade, ação coletiva
Solidários	Identificação ou não com agricultura familiar, mercados de alta e baixa renda	Escala, variedade, qualidade
Institucionais	Licitações, oferta para varejo	Qualidade, variedade, escala

Fonte: Wilkinson (2008).

De acordo com essa tipologia de mercados trazida por Wilkinson (2008), interessa-nos aqui aprofundar a análise dos mercados institucionais. Excetuando o mercado de

<sup>4</sup> A expansão dos supermercados vem acompanhada de mudanças radicais nos grandes sistemas de abastecimento, baseado na implantação de centrais de distribuição próprias, através de atacadistas especializados e contrato direto com produtores (WILKINSON, 2008).

*commodities*, o autor destaca que para os demais o grande desafio é fazer com que seus processos e produtos locais tenham capacidade de manter suas características específicas, mesmo quando em mercados mais distantes e frente a consumidores desconhecidos (WILKINSON, 2008).

### 3. ASPECTOS POSITIVOS E FATORES LIMITANTES DOS MERCADOS INSTITUCIONAIS PÚBLICOS DE ALIMENTOS

Levando em consideração os estudos de Turpin (2008), Villa Real (2011) e Vogt (2009), pode-se destacar, dentre outros, os seguintes aspectos positivos dos Mipás:

- a) **comercialização segura:** os mercados institucionais caracterizam-se por aquisições contratualizadas, baseadas em critérios estabelecidos *a priori*, o que confere segurança jurídica e comercial aos envolvidos. Pelo fato de ser um mercado onde demandante e fornecedor são previamente identificados e, por vezes, possuem relações de proximidade, este sentimento de segurança se reforça ainda mais.
- b) **preços mais justos:** em geral os Mipás adotam a referência dos mercados locais e regionais para a fixação de preços, o que de uma maneira geral assegura níveis de atratividade e retorno satisfatório aos agricultores-fornecedores. Eventuais remunerações maiores praticadas sazonalmente pelos mercados tradicionais podem ser compensadas nos Mipás pela manutenção estável dos preços ao longo do contrato de fornecimento.
- c) **eliminação dos atravessadores:** com as transações ocorrendo diretamente entre comprador (demandante) e fornecedor (demandado) elimina-se a figura do atravessador.<sup>5</sup> Essa supressão dos atravessadores, combinada com a referência regional de preços, faz com que os fornecedores (agricultores) agreguem, em geral, margens melhores de retorno pelos seus produtos.
- d) **maior sustentabilidade:** a priorização das compras locais faz com que os gastos com logística, transporte e armazenamento sejam reduzidos, contribuindo assim para uma maior sustentabilidade ambiental, econômica e social. Quando a produção ocorre sob princípios orgânicos ou agroecológicos essa sustentabilidade aumenta

---

<sup>5</sup> As organizações como associações e cooperativas que auxiliam os agricultores nessas vendas, em nosso entender, não configuram uma intermediação comercial clássica. Primeiro porque são organização dos próprios agricultores e, segundo, porque desempenham, neste caso, funções mais de apoio e assistência e não de transação comercial em si.

ainda mais e há um expressivo ganho em termos de qualidade final dos produtos e da qualidade de vida de todos os envolvidos.

- e) **valorização de hábitos alimentares locais:** as compras descentralizadas facilitam o resgate e a prática de hábitos alimentares locais, onde as diferentes culturas alimentares podem ser respeitadas e estimuladas.
- f) **efeito multiplicador na economia local:** aquisições e consumo locais produzem um efeito multiplicador na economia local. Os recursos resultantes desse processo circulam e aquecem diferentes setores e cadeias produtivas, contribuindo para a geração de mais renda, empregos e tributos. As compras locais proporcionam um “círculo virtuoso”, benéfico à economia como um todo e, em especial, às economias locais.

Entretanto, como em qualquer outro processo, existem também dificuldades e desafios a serem enfrentados no âmbito dos mercados institucionais. Levando-se em conta os estudos de Silva et al. (2014) e do Instituto Cidadania (2001), pode-se destacar, dentre outros, os seguintes fatores limitantes e desafios dos Mipás:

- a) **assegurar produção com regularidade, qualidade e na quantidade requerida:** como a agricultura é uma “indústria a céu aberto” ocorrem imprevistos e que, muitas vezes, dificultam o pleno atendimento dessas exigências. Percebe-se que a produção com qualidade, regularidade e na quantidade requerida se constitui num dos principais desafios envolvendo os Mipás. Um bom planejamento da produção que, dentre outros aspectos, considere as sazonalidades produtivas e possíveis imprevistos atenuam bastante essas dificuldades.
- b) **necessidade de formalização da produção:** os mercados institucionais exigem o atendimento pleno da formalização da produção, incluindo as respectivas inspeções oficiais dos empreendimentos e produtos. Este é outro grande desafio a ser superado para que os agricultores familiares possam se constituir como fornecedores.
- c) **assistência técnica adequada:** os agricultores necessitam muito da assistência técnica para acessarem os Mipás. Uma assistência técnica adequada é vital neste sentido. As capacitações e resoluções de problemas são, em grande medida, viabilizadas a partir da assistência técnica, da pesquisa e da extensão que, em paralelo, também têm a função de “animar” os envolvidos.

- d) falta de recursos:** a falta de recursos, mesmo que em pequenas quantidades, dificulta muitas vezes que determinadas produções deslanchem. A desburocratização e um (re)direcionamento do crédito, em especial do microcrédito, pode auxiliar muito na resolução deste problema.
- e) dificuldades de logística:** residir em locais distantes dos pontos de entrega; não dispor de meio de transporte regular ou adequado; aquisições em quantidades muito pequenas e entregas com excessiva frequência pode inviabilizar a participação de certos agricultores-fornecedores nos Mipás. Neste sentido, faz-se necessário considerar, desde o momento do planejamento das compras até a execução, aspectos como a logística, transporte, beneficiamento e armazenamento da produção (SAMBUICHI, 2014).

#### **4. A EXPERIÊNCIA DO PAA E DO PNAE COMO MERCADOS INSTITUCIONAIS PÚBLICOS DE ALIMENTOS**

O PAA e o PNAE são atualmente canais de comercialização relativamente estruturados no âmbito dos Mipás no Brasil, razão pela qual serão abordados aqui, procurando dimensioná-los, evidenciando suas possibilidades de efetivação e limitações.

O PAA constitui-se, no período recente, num marco inovador no âmbito das políticas públicas de incentivo à produção e à comercialização da agricultura familiar, bem como à segurança alimentar e nutricional. Cabe lembrar que até os anos de 1990 não existiam políticas públicas mais abrangentes, nacionais, de apoio à agricultura familiar e à segurança alimentar e nutricional.

Desde a criação do PAA em 2003<sup>6</sup> vem sendo viabilizada a aquisição de alimentos diretamente dos agricultores familiares ou através de suas organizações (associações e cooperativas), destinando-os à formação de estoques públicos ou à doação para famílias em situação de vulnerabilidade alimentar e social. Podem participar do PAA como fornecedores, agricultores enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Criado inicialmente com sete modalidades operacionais, há medida em que vai se implantando o Programa algumas modalidades foram agrupadas. Atualmente, as

---

<sup>6</sup> O PAA foi instituído no Art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003 e, posteriormente, atualizado pela Lei nº 12.512/2011. Regulamentado pelo Decreto nº 7.775/2012 e alterado pelo Decreto nº 8.293/2014 e pelas Resoluções do Grupo Gestor do PAA (GGPAA).

modalidades de aquisição previstas no PAA são: (1) Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF); (2) Compra com Doação Simultânea (CDS); (3) Apoio à Formação de Estoque pela Agricultura Familiar – CPR Estoque; (4) Aquisição de Sementes; (5) Incentivo à Produção para o Consumo do Leite – PAA Leite; (6) Compra Direta Local da Agricultura Familiar (CDLAF) e (7) Compra Institucional. As quatro primeiras modalidades são operacionalizadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e as três últimas executadas por estados e municípios através de convênios com os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Desenvolvimento Agrário (MDA) ou ainda diretamente através de órgãos da administração pública direta ou indireta. O presente artigo aborda apenas as modalidades operacionais CDAF, CDS e CPR Estoque que estão sob a responsabilidade operacional da Conab.

As aquisições realizadas no âmbito do PAA são realizadas dispensando-se o processo licitatório, previsto na Lei de Licitações nº 8.666/1993, que rege as compras da administração pública. Essa “exceção” à lei de licitações vem facilitando as aquisições de alimentos diretamente dos agricultores familiares e suas organizações. Outro avanço ocorrido com o PAA foi a adoção de referências locais e regionais para a fixação de preços. O “destravamento” desses gargalos tem gerado mais interesse por parte dos agricultores-fornecedores e maior viabilidade aos entes públicos nas aquisições. O quadro 2 apresenta o volume de recursos aplicados pelo MDA/MDS na aquisição de produtos do PAA de 2010 a 2014, a quantidade de produto adquirido e os beneficiários contemplados.

Quadro 2. Recursos aplicados pelo MDA/MDS na aquisição de produtos do PAA de 2010 a 2014, volume adquirido e beneficiários contemplados.

Ano	Recursos aplicados (R\$)*	Produtos Adquiridos (t)	Beneficiários (Nº)		
			Famílias Agricultores**	Entidades Atendidas	Municípios Contemplados
2010	379.735.466,39	225.895	94.398	17.764	1.076
2011	451.036.204,40	285.641	106.600	17.722	1.259
2012	586.567.130,50	297.610	128.804	17.988	1.180
2013	224.517.124,45	123.706	41.412	3.742	524
2014	338.004.941,78	178.603	51.228	3.968	619

Fonte: CONAB (2015; 2014; 2013; 2012; 2011).

\*Esses recursos aplicados é o volume investido diretamente na aquisição de alimentos. Os recursos gastos com embalagens, impostos e outras despesas operacionais não estão computados aqui. Esses recursos referem-se apenas às modalidades (CDAF, CDS e CPR Estoque) operacionalizadas pela Conab.

\*\*Estão considerados aqui quilombolas, pescadores artesanais, indígenas, extrativistas, reassentados, assentados e agricultores familiares.

Analisando o quadro 2 de uma maneira geral, percebe-se, dentre outros aspectos, que as três modalidades do PAA em análise têm mobilizado significativos recursos e atingido números interessantes de beneficiários. Ressaltando apenas 2014, o último ano em análise, constata-se que foram aplicados R\$ 338 milhões, o que viabilizou a aquisição de 178.603 toneladas de alimentos, adquiridas de 51.228 famílias de agricultores de 619 municípios diferentes.

Percebe-se também um decréscimo significativo dos números de 2013, onde se executou apenas 38% dos recursos em comparação a 2012. A Conab (2014) atribui essa redução a diversos fatores, tais como, estiagem ocorrida na região Nordeste; redução da compra direta; deslocamento de funcionários das Superintendências Regionais da Conab que trabalhavam com PAA para outros programas; cancelamento da formação de estoque com liquidação física e a remodelação de determinadas normativas, aspectos que somados levaram a este desfecho. Entretanto, voltando a olhar os números de 2014 se percebe uma tendência de retomada de uma execução maior do Programa.

O PNAE é um programa que existe há bastante tempo no Brasil, remontando à década de 1950. Desde sua constituição até os dias de hoje passou por várias fases e remodelações. Atualmente é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC) e tem como objetivo transferir, em caráter suplementar, recursos financeiros aos estados, distrito federal e municípios destinados a suprir, parcialmente, as necessidades nutricionais dos alunos da rede pública de educação básica.

Com a descentralização do Programa em 1994, estados e municípios passaram atuar como entidades executoras, tornando-se responsáveis desde a organização dos cardápios, aquisição dos alimentos, verificação de qualidade até a distribuição ao público final. Concomitante com a descentralização na gestão do PNAE, ampliou-se o número de estudantes atendidos, qualificou-se a alimentação escolar e também se abriu a possibilidade das compras de alimentos serem realizadas diretamente dos agricultores e suas organizações. O surgimento de tais compras, apesar de louváveis, em geral, mostraram-se descontínuas no tempo e com grandes dificuldades em função da legislação vigente não favorecê-las.

Com a reformulação do PNAE em 2009, através da Lei nº 11.947, passou a ser obrigatório aos gestores públicos utilizarem, no mínimo, 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE na aquisição de gêneros alimentícios diretamente dos agricultores familiares ou de suas organizações, priorizando-se sempre as compras locais.

De acordo com a Resolução nº 26/2013 do Conselho Deliberativo do FNDE, agricultores familiares podem se transformar em fornecedores do PNAE na medida em que se enquadrem em uma das três modalidades: (1) **grupos formais** - detentores de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) jurídica, onde estão as cooperativas e associações de agricultores familiares devidamente formalizadas; (2) **grupos informais** - agricultores familiares detentores de DAP física que, apoiados por entidades articuladoras, apresentem projetos de venda; (3) **fornecedores individuais** - agricultores familiares detentores de DAP física interessados em fornecer alimentos à alimentação escolar.

Embora haja necessidade dos órgãos públicos demandantes cumprirem com a exigência de determinados procedimentos legais e burocráticos, as facilidades trazidas com a reformulação da legislação da alimentação escolar, amenizaram muito as dificuldades antes presentes dos agricultores acessarem o mercado do PNAE. Além da obrigatoriedade de adquirir alimentos diretamente dos agricultores, a fixação de preços a partir de critérios locais e regionais e a dispensa do processo licitatório tradicional, têm ajudado essas aquisições deslançarem. O quadro 3 apresenta o volume de recursos financeiros disponibilizados no PNAE entre 2010 e 2014, número de alunos atendidos e potencial de agricultores-fornecedores.

Quadro 3. Recursos financeiros disponibilizados no PNAE entre 2010 e 2014, número de alunos atendidos e potencial de agricultores-fornecedores.

Ano	Recursos (bilhões R\$)	Alunos atendidos (milhões)	Cenários de aquisições do PNAE da agricultura familiar					
			30%		60%		90%	
			R\$ (milhões)	Nº Agric.*	R\$ (milhões)	Nº Agric.	R\$ (milhões)	Nº Agric.
2010	3,03	45,6	0,91	45.450	1,82	90.900	2,73	136.350
2011	3,05	44,4	0,92	45.750	1,83	91.500	2,75	137.250
2012	3,30	43,1	0,99	49.500	1,98	99.000	2,97	148.500
2013	3,54	43,3	1,06	53.100	2,12	106.200	3,19	159.300
2014	3,69	42,2	1,11	55.350	2,21	110.700	3,32	166.050

Fonte: FNDE (2015).

\*Para o cálculo do número de agricultores beneficiários tomou-se como parâmetro R\$ 20 mil, valor máximo que cada unidade familiar pode comercializar por ano atualmente no programa.

Alisando alguns números do quadro 3 constata-se que, apesar do número de alunos ter estagnado e até mesmo reduzido um pouco no último ano, o volume de recursos aplicados vem continuamente crescendo, principalmente em função dos reajustes do valor *per capita*.

Tomando os números do ano de 2014 como base e considerando o valor máximo (R\$ 20 mil) que atualmente cada agricultor pode comercializar por ano no programa e a aquisição dos 30% mínimo exigido pela Lei, o PNAE pode carrear cerca de R\$ 1,11 bilhões à agricultura familiar brasileira, beneficiando 55.350 famílias. Dobrando (60%) o percentual de aquisições, o valor investido neste segmento sobe para R\$ 2,21 bilhões e 110.700 famílias beneficiárias. Triplicando (90%) as aquisições, o valor investido passa a ser de R\$ 3,32 bilhões e 166.050 famílias de agricultores beneficiadas.

O PNAE é uma política pública presente em todos os municípios brasileiros e o PAA encontra-se, como já visto, em grande parte dos mesmos. A capilaridade nacional desses programas potencializa ainda mais as possibilidades de conexão com a agricultura familiar, a segurança alimentar e nutricional e o desenvolvimento local (TURPIN, 2008).

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Um dos aspectos a destacar dos Mipás é o fato destes constituírem-se em políticas públicas que articulam produção, comercialização e consumo, isto é, aproximam quem produz de quem compra e consome, (re)estabelecendo assim uma “conexão” entre os elos da cadeia produtiva de alimentos (TRICHES, 2010).

Os Mipás explicitam bem a presença do Estado como indutor e, em última análise, como garantidor desses mercados. O Estado pode interferir e estimular a comercialização local de determinados produtos (MACIEL, 2008), como também pode agir em sentido contrário. Neste sentido, a existência e a dimensão dos Mipás dependem, em grande medida, do respectivo apoio governamental.

Os processos de descentralização ocorridos no âmbito dos mercados institucionais brasileiros, bem como a introdução de novas normas vêm auxiliando inserção neste mercado da agricultura familiar. Referindo-se ao potencial e as possibilidades das compras

públicas (mercado institucional), Villa Real (2011, p. 58) destaca que “a descentralização em vários programas públicos criou a possibilidade de redirecionar tais compras de maneira que facilite a participação de pequenos e médios fornecedores”.

A histórica ausência de políticas públicas de apoio à comercialização dos produtos da agricultura familiar vem de certa forma com os mercados institucionais sendo trabalhada de forma mais contínua e estruturada nos últimos anos. Os Mipas vêm apresentando demandas crescentes na atualidade e se configuram como mais uma opção comercial à agricultura familiar brasileira. Entretanto, como mercados ainda em expansão e consolidação precisam ser bem dimensionados a fim de que se conheça melhor o seu real potencial.<sup>7</sup>

Ressalta-se ainda que a comercialização através dos Mipas pressupõe diálogos, estudos, planejamentos e execuções conjuntas entre todos os atores envolvidos, o que confere a todo o processo um caráter de construção coletiva com grandes potenciais emancipatórios.

Outro aspecto que merece atenção é a possibilidade dos agricultores, ao buscarem os mercados institucionais, virem abandonar os demais canais de comercialização que permitiram a agricultura familiar escoar sua produção até os dias de hoje. Neste sentido, questiona-se: os mercados institucionais públicos de alimentos podem causar algum tipo de dependência nos agricultores familiares? Em princípio, a resposta a essa questão pode ser sim ou não, dependendo de como se trabalha. Se achar que os Mipas são a “salvação da lavoura” e apostar tudo aí, corre-se risco. Entretanto, se esse mercado for percebido e trabalhado como um dentre outros, esse risco se reduz sensivelmente ou até mesmo desaparece.

Em estudo realizado a partir do PAA na região Celeiro (RS), Vogt (2009, p. 99), constatou que tal programa de compra institucional não criou uma dependência nos agricultores envolvidos. Ao contrário, “verificou-se que a inserção dos agricultores no MIA<sup>8</sup> fortaleceu outros canais de comercialização utilizados pelos agricultores familiares”. A autora constata que a venda direta nas agroindústrias, nas residências dos consumidores, a pequenos e médios estabelecimentos comerciais e em feiras (periódicas locais e

---

<sup>7</sup> As compras de alimentos para os presídios, forças armadas, restaurantes universitários, hospitais públicos, dentre outros, também compõem o Mipas e começam a ser melhor delineados, entretanto, não são objetos específicos de análise deste artigo.

<sup>8</sup> Termo utilizado pela autora e considerado muito próximo ao que está sendo proposto como Mipas.

esporádicas regionais) continuaram acontecendo em paralelo e simultaneamente às vendas ao Programa.

Maciel (2008, p. 87) também ressalta de que agricultura familiar “não deve ficar dependente única e exclusivamente de nenhum tipo de MIA, sob pena de se tornar pouco eficiente e competitiva”, preocupação que se ressalta.

Acredita-se que a agricultura familiar deva aproveitar os Mipás como mercados mais seguros e locais, fundamentalmente, como aprendizado, como uma espécie de “laboratório”, como um meio de se inserir em definitivo também nos mercados convencionais.

## REFERÊNCIAS

CASTRO, Silvana de. Projeto em Giruá aumenta renda de produtores. **Zero Hora**, Porto Alegre, 16 nov. 2001.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: Resultado das Ações da Conab em 2014**. Brasília, 2015. Disponível em: <[http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/15\\_03\\_23\\_15\\_42\\_09\\_sumario\\_executivo\\_2014\\_revisado.pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/15_03_23_15_42_09_sumario_executivo_2014_revisado.pdf)>. Acesso em: 05 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: Resultado das Ações da Conab em 2013**. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/15\\_03\\_23\\_15\\_42\\_31\\_sumario\\_executivo\\_12.pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/15_03_23_15_42_31_sumario_executivo_12.pdf)>. Acesso em: 05 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: Resultado das Ações da Conab em 2012**. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/13\\_02\\_07\\_08\\_31\\_25\\_sumario\\_executivo\\_07\\_02\\_13.pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/13_02_07_08_31_25_sumario_executivo_07_02_13.pdf)>. Acesso em: 05 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Programa de Aquisição de Alimentos PAA: Resultados das Ações da Conab em 2011**. Brasília, 2012. Disponível em: <[http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/12\\_07\\_23\\_11\\_42\\_24\\_sumario\\_paa\\_2011.pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/12_07_23_11_42_24_sumario_paa_2011.pdf)>. Acesso em: 05 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **PAA: Resultados da Conab em 2010**. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/11\\_04\\_05\\_16\\_19\\_56\\_sumario\\_executivo\\_2010.pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/11_04_05_16_19_56_sumario_executivo_2010.pdf)>. Acesso em: 05 jun. 2015.

EMATER/RS-ASCAR; FETAG/RS; Prefeituras Municipais dos Vales dos Sinos e Paranhana/Encosta Superior da Serra. **Manual sobre alimentação escolar**. 2.ed. revisada. Porto Alegre: Emater/RS-Ascar, 2006.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Dados estatísticos**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/alimentacao-escolar-dados-estatisticos>>. Acesso em: 05 jun. 2015.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: documento-síntese. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.

MACIEL, Lucas Ramalho. **Mercado institucional de alimentos**: potencialidades e limites para a agricultura familiar. 2008. 115f. Dissertação (Mestrado em Agronegócios)- Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da Universidade de Brasília, Brasília.

MALUF, Renato S.; PAULICS, Veronika. Merenda escolar regionalizada. In: **Boletins Dicas**, nº168. Instituto Pólis: São Paulo, 2000.

SILVA, Warley Henrique da et al. **Agricultura familiar e mercados institucionais**: uma análise acerca da operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Unaí, MG. Unaí: INESC, 2014.

TRICHES, Rozane Márcia. **Reconectando a produção ao consumo**: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o programa de alimentação escolar. 2010. 297f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural)- Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, Porto Alegre.

TURPIN, Maria Elena. **A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional**. 2008. 160f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico)- Instituto de Economia da UNICAMP, São Paulo.

VILLA REAL, Luciana Correia. **A problemática da produção e consumo de alimentos e o lugar da alimentação escolar**: uma revisão de literatura. 2011. 121f. Dissertação (Mestrado em Economia)- Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, Porto Alegre.

VOGT, Silmara Patrícia Cassol. **A construção social do mercado institucional de alimentos**: estudo de caso do Programa de Aquisição de Alimentos na Região Cealeiro – RS. 2009. 169f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural), UFSM, Santa Maria.

WILKINSON, John. **Mercados, redes e valores**: o novo mundo da agricultura familiar. Porto Alegre: UFRGS, 2008.